Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/3645
16. 05. 75

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag eines Beschlusses (EWG) des Rates betreffend das Programm von Modellvorhaben und Studien zur Bekämpfung der Armut

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Gemäß Artikel 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist es Aufgabe der Gemeinschaft, eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.

Das vorstehend genannte Ziel ist mit dem Fortbestehen von Enklaven mit erheblicher Armut in der Gemeinschaft unvereinbar.

Die Staats- bzw. Regierungschefs bekräftigten auf ihrer Konferenz vom Oktober 1972 in Paris, daß die wirtschaftliche Expansion kein Selbstzweck ist, sondern zu einer Verbesserung der Lebensqualität und des Lebensstandards führen muß, und sie forderten die Institutionen der Gemeinschaft auf, ein sozialpolitisches Aktionsprogramm aufzustellen, in dem für konkrete Maßnahmen und für die entsprechenden Hilfsmittel gesorgt wird.

In seiner Entschließung vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm brachte der Rat den politischen Willen zum Ausdruck, die in dem Programm niedergelegten Ziele in einer ersten, den Zeitraum von 1974 bis 1976 umfassenden Stufe zu verwirklichen.

Der Rat räumte in der genannten Entschließung der „Durchführung – in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten – verschiedener besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut durch Ausarbeitung von Modellvorhaben" Vorrang ein und nahm zur Kenntnis, daß die Kommission ihm 1974 den erforderlichen Vorschlag betreffend diese Aktion unterbreiten werde.

Die Kommission unterbreitete dem Rat eine Mitteilung mit dem Datum vom 8. Januar 1975 bezüglich eines Programms von Modellvorhaben zur Bekämpfung der Armut.

Zur Errreichung des genannten Ziels ist eine Gemeinschaftsaktion erforderlich und derartige Befugnisse sind in Artikel 235 des Vertrags vorgesehen.

Es wird sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von den auf einschlägigem Gebiet tätigen Organisationen eingestanden, daß eine signifikante Minderheit der Bevölkerung in der Gemeinschaft Armut leidet; dies geht insbesondere aus den Berichten hervor, die bei dem von der Kommission vom 24. bis 27. Juni 1974 in Brüssel veranstalteten Seminar „Bekämpfung der Armut" vorgelegt wurden.

Derartige Vorhaben können nützliche Informationen für die künftige Politik auf nationaler und Gemeinschaftsebene liefern und die anderen Aktionen der Gemeinschaft – besonders die im sozialpolitischen Aktionsprogramm niedergelegten und vom Europäischen Sozialfonds geförderten Maßnahmen – ergänzen –

BESCHLIESST:

Artikel 1

1. Die Kommission kann die im Haushaltsplan der Gemeinschaft zu diesem Zweck zugewiesenen Mittel zur Förderung, Durchführung oder Unterstützung verwenden von
   — Modellvorhaben. Diese Modellvorhaben müssen:
     (a) neue Methoden erproben, die Bedürfnisse von Personen, die in Armut leben oder gegen Armut anfällig sind, auf eine Weise zu befriedigen, die Informationen für die künftige Politik der Länder bzw. der Gemeinschaft liefert;
     (b) die Beteiligung derjenigen Personen, denen die Vorhaben helfen sollen, an der Durchführung der Vorhaben und soweit möglich auch an ihrer Planung vorsehen;
     (c) für die Gemeinschaft als Ganzes dadurch von Interesse sein, daß sie sich mit Problemen befassen, die mehr als einen Mitgliedstaat angehen oder daß die aus dem

Druck: Thenée Druck KG, 53 Bonn, Tel.: (02221) 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestr. 56, Tel. (02221) 36 35 51

Vorhaben gewonnene Erfahrung für die Festlegung der Gemeinschaftspolitik von Bedeutung ist.

— Modellstudien. Diese Modellstudien müssen zum besseren Verständnis des Ausmaßes und der Dynamik der Armut in einer Weise beitragen können, die Informationen für die künftige Politik der Länder bzw. der Gemeinschaft liefert.

2. Zum Zweck dieses Beschlusses werden Einzelne oder Familien als in Armut lebend betrachtet, wenn sie über so geringe Mittel verfügen, daß ihnen eine normale Lebensweise versagt ist und daß sie von den in dem Mitgliedstaat, in dem sie wohnen, üblichen Gebräuchen und Betätigungen ausgeschlossen sind. Unter „Mittel" sind das Bareinkommen sowie Güter und Dienstleistungen zu verstehen, die von öffentlicher und/oder privater Seite zur Verfügung gestellt werden.

Artikel 2

1. Abgesehen von Maßnahmen nach Absatz 2 dieses Artikel darf der Zuschuß der Gemeinschaft 50 v. H. der tatsächlichen Kosten eines Modellvorhabens bzw. einer Modellstudie nicht übersteigen.
2. Gemeinschaftsunterstützung bis zu 100 v. H. der Kosten kann im Falle von Maßnahmen gewährt werden, bei denen mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist und deren Durchführung sie als besonders wichtig einstuft bzw. im Falle von Maßnahmen, von denen man sagen kann, daß sie solchen Gruppen besondere Vorteile bringen, denen bislang Hilfe von außen noch nicht in angemessener Weise zuteil wird.

Artikel 3

1. Die Kommission muß dafür sorgen, daß der für das Modellvorhaben bzw. die Modellstudie verantwortliche Träger der Kommission regelmäßig Berichte über den Fortschritt des Projekts vorlegt sowie alle sonstigen Angaben macht, welche die Kommission für erforderlich hält. Die Kommission hält auch Auswertungsverfahren ab, die sie mit den betreffenden Trägern bzw. Trägerorganisationen vereinbaren kann. Die Informationen und Auswertungsergebnisse können von der Kommission zu Vergleichen zwischen den einzelnen Projekten und zu Vergleichen auf einer über die Ländergrenze hinausgehenden Ebene verwendet werden; sie können nach dem Ermessen der Kommission veröffentlicht und Dritten zugänglich gemacht werden. Das Recht der Kommission, die Informationen und Ergebnisse zu verwenden, schließt nicht aus, daß auch andere betroffene Stellen Informationen sammeln und veröffentlichen können, die sich auf die Modellvorhaben und -studien beziehen. Ungeachtet der vorstehenden Bestimmungen wahrt die Kommission in allen Fällen die Anonymität der Personen, denen durch die Modellversuche geholfen wird sowie derjenigen Personen, die Informationen für Modellstudien liefern.

Artikel 4

1. Anträge auf Gemeinschaftszuschüsse gemäß diesem Beschluß sind der Kommission von dem Mitgliedstaat zu unterbreiten, in dessen Hoheitsgebiet das Vorhaben durchgeführt werden soll.
2. Empfänger der Zuschüsse kann jede Körperschaft des öffentlichen oder privaten Rechts sein, die über die für die Durchführung von Modellvorhaben oder -untersuchungen erforderlichen Qualifikationen verfügt.
3. Die Kommission kann Modellvorhaben oder -studien auf eigene Initiative hin fördern. Bevor sie dies tut, holt sie die Genehmigung des Mitgliedstaats ein, in dessen Hoheitsgebiet das Vorhaben durchgeführt werden soll.

Artikel 5

1. Die Kommission setzt eine beratende Gruppe ein, die sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten und unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt.
2. Die Kommission kann die beratende Gruppe zu allen Fragen anhören, die sie in bezug auf die Durchführung dieses Beschlusses und insbesondere in bezug auf die Auswertung der Ergebnisse der Modellversuche und -studien für wichtig ansieht; außerdem zu Fragen der Koordinierung von Vorhaben und Studien bzw. der Zusammenarbeit der beteiligten öffentlichen und privaten Stellen.

Artikel 6

Die Kommission legt dem Rat und dem Europäischen Parlament vor Ende 1976 einen Bericht vor, der einen Überblick über die Tätigkeit der Kommission auf dem Gebiet der Förderung, Durchführung oder Unterstützung von Modellvorhaben und -studien im Rahmen dieses Beschlusses gibt und Vorschläge für künftige Initiativen enthält.

Artikel 7

Dieser Beschluß tritt am 5. Tage nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes vom 27. Juli 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 15. Mai 1975 – I/4 – 680 70 – E – Ar 13/75:

Dieser Vorschlag ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 18. April 1975 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem genannten Kommissionsvorschlag ist vorgesehen.

Mit der alsbaldigen Beschlußfassung durch den Rat ist zu rechnen.

Programm von Modellvorhaben und Studien zur Bekämpfung der Armut Erläuterndes Memorandum

In seiner Entschließung vom 21. Januar 1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm räumte der Rat 9 Punkten Vorrang ein; er nahm zur Kenntnis, daß sich die Kommission verpflichtet hat, ihm im Laufe des Jahres 1974 die erforderlichen Vorschläge betreffend diese mit Vorrang bedachten Maßnahmen zu unterbreiten, und er brachte den politischen Willen zum Ausdruck, die notwendigen Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele in einer ersten, den Zeitraum von 1974 bis 1976 umfassenden Stufe zu verabschieden.

Unter dem Generalthema der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in der Gemeinschaft wurde als eine der mit Vorrang durchzuführenden Maßnahmen die „Durchführung verschiedener besonderer Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Armut durch Ausarbeitung von Modellvorhaben" genannt. Darüber hinaus wurde beschlossen, daß die Kommission noch bis Ende 1974 ein Programm von Modellvorhaben vorlegt, deren Anlaufen für 1975 und 1976 vorgesehen ist.

Bei der Aufstellung des Programms von Modellvorhaben zog die Kommission sowohl Beamte der Regierungen der Mitgliedstaaten als auch Vertreter unabhängiger Verbände der sozialen Wohlfahrt zu Rate. Es wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern zahlreicher öffentlicher und privater Organisationen gebildet, die ein Arbeitsdokument erstellte. Dieses Dokument wurde in einem im Juni 1974 in Brüssel abgehaltenen Seminar diskutiert und im September von den Regierungssachverständigen durchgesehen. Auf der Grundlage dieses Dokuments wurde ein Programm von Modellvorhaben ausgearbeitet, das von der Kommission gebilligt und dem Rat mit einer Mitteilung (Dok. SEK [74] 5225 endg.) vom 8. Januar 1975 vorgelegt wurde.

Es ist Zweck des Beschlusses, die verschiedenen Typen der zu fördernden Vorhaben und Untersuchungen sowie die Verfahren „zur Durchführung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut durch Ausarbeitung von Mustervorhaben" herauszustellen.

Artikel 1

Absatz 1 enthält die Definition von Modellvorhaben und -studien, die gefördert, durchgeführt oder unterstützt werden sollen. In den meisten Fällen ist vorgesehen, daß sich die Kommission finanziell an den von den Mitgliedstaaten und/oder privaten Organisationen geförderten Modellvorhaben beteiligt, doch wird die Möglichkeit offengehalten, daß die Kommission auch aus eigener Initiative gestartete Vorhaben fördern kann.

Modellvorhaben sind praktische Forschungsprojekte. Sie sollen den Hauptteil des Programms einnehmen. Hier sind zwei Merkmale wesentlich: Die Vorhaben sollen Bevölkerungsgruppen, die in Armut leben oder gegen Armut anfällig sind, dienen (was für das Ziel der Bekämpfung der Armut wichtig ist), und sie sollen bahnbrechende Unternehmen sein, die Informationen für künftige Maßnahmen liefern können.

„Gegen Armut anfällige" Bevölkerungsgruppen sind in die Zielbevölkerungsgruppen mit aufgenommen worden, damit keine Vorhaben ausgeschlossen werden, die sich ganz oder teilweise mit Arbeiten der Vorsorge oder der Nachsorge befassen, z. B. mit gefährdeten Gemeinden oder gefährdeten Bevölkerungsgruppen wie städtischen Sanierungsgebieten oder Drogenabhängigen.

Die Forderung nach Information für künftige Maßnahmen bedeutet, daß das Experiment allein nicht genügt: Ein Modellvorhaben muß den Weg für weitere Entwicklung zeigen. Denn das Endziel des Programms ist die Entwicklung der künftigen Politik.

Modellstudien zur Grundlagenforschung sind deshalb vorgesehen worden, weil man erkannt hat, daß sehr wenig über die Art, das Ausmaß und die Dynamik der Armut auf europäischer Ebene bekannt ist. Da nicht beabsichtigt ist, mit dem Beginn der Projektforschung zu warten, bis Ergebnisse der Grundlagenforschung vorliegen, sollen gewisse Grundlagenforschungsarbeiten parallel zu den praktischen Modellvorhaben des Programms durchgeführt werden. Die Modellstudien sollen sich hauptsächlich auf Untersuchungen konzentrieren, die über die Ländergrenzen hinausgehen, und nur einen kleinen Teil der Gesamtmittel in Anspruch nehmen.

Grundbedingung für die Unterstützung der Gemeinschaft ist es, daß das Modellvorhaben die Beteiligung der einzelnen oder Bevölkerungsgruppen, denen es dient, vorsieht. Dies gilt natürlich nur für die Modellvorhaben der Projektforschung, da die Modellstudien häufig keiner definierbaren Bevölkerung unmittelbar dienen. Doch ist selbst bei den Modellstudien die Beteiligung der Zielgruppen nicht ausgeschlossen – z. B. in Form von beratenden Ausschüssen – und würde auch gefördert. Für die Beteiligung sind keine genauen Kriterien festgelegt worden; jeder Vorschlag wird nach der Sache selbst beurteilt.

Vorhaben, die nur von örtlicher oder nationaler Bedeutung sind, sind im Grunde Angelegenheit örtlicher oder nationaler Organisationen. Die Kommission wird sich daher an Vorhaben beteiligen, die Probleme zu lösen versuchen, die mehreren Mitgliedstaaten gemeinsam sind, oder deren Ergebnisse, selbst wenn das angegangene Problem noch nicht ein allgemeines ist, über die nationalen Grenzen hinaus von Bedeutung sind – z. B. wenn ein Problem auch anderswo entstehen kann oder wenn die aufgrund des Modellvorhabens gewonnene Erfahrung auf andere, größere Gebiete angewendet werden kann.

Absatz 2. Mit der Definition eines Modellvorhabens bzw. einer Modellstudie muß eine Definition der

Armut einhergehen. Mit der gewählten Begriffsbestimmung wird vermieden, die Aufstellung einer erschöpfenden Liste von Bevölkerungsgruppen zu versuchen, die nach den sichtbaren Ursachen ihrer Armut bestimmt werden, wie z. B. ledige Mütter oder Arbeitslose; das Hauptaugenmerk wird stattdessen auf das allgemeine Merkmal der relativen Not gelegt. Die Definition setzt eher den Akzent auf die materielle Not „Einkommen, Güter und Dienstleistungen" – als sich mit den immateriellen Aspekten zu befassen, soweit diese nicht mit der materiellen Not zusammenhängen.

Die Norm, an der die relative Not gemessen wird, müssen die durchschnittlichen Lebensgewohnheiten, Bräuche und Betätigungen in dem betreffenden Mitgliedstaat sein. Zur Zeit wird kein Versuch unternommen, eine europäische Norm der Armut aufzustellen, obgleich dies im Lichte weiterer Forschungsarbeiten vielleicht möglich ist.

Artikel 2

In Absatz 1 wird die Grundlage für die finanzielle Beteiligung an den Vorhaben festgelegt, nämlich ein Anteil an den geschätzten Kosten, wobei ein Berichtigungsspielraum bleibt für den Fall, daß die geschätzten Kosten die tatsächlichen Kosten übersteigen. In dem Absatz werden 50 v. H. als Grenze für die gewöhnliche finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft festgesetzt. Die Beteiligung kann niedriger sein; es ist aber auch möglich, daß sich der Prozentsatz der Beteiligung von Jahr zu Jahr ändert, auch kann sich die Gemeinschaftsbeteiligung zu einem im voraus festgesetzten Satz verringern.

Im allgemeinen wird es für ratsam gehalten, daß die Finanzierung in Form einer Partnerschaft zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten oder öffentlichen oder privaten Organisationen in den Mitgliedstaaten erfolgt, um anderen Behörden oder Organisationen eine greifbare Verpflichtung gegenüber dem Erfolg des Projekts aufzuerlegen. Ein kleiner Teil der Gesamtmittel ist jedoch für „Ausnahmefälle" zu reservieren, an denen sich die Kommission vielleicht mit höheren Prozentsätzen beteiligen will. Aber auch nach diesen Vorschriften soll die Kommission nur in seltenen Fällen 100 v. H. der Kosten übernehmen.

In Absatz 2 werden die typischen Fälle beschrieben, in denen ein Zuschuß von mehr als 50 v. H. gewährt werden kann. Grenzübergreifende Studien sind als Teil des Gesamtprogramms vorgesehen; die Durchführung von Parallelprojekten in mehreren Mitgliedstaaten wird jedoch schwierig sein, wenn die 50 v. H.-Grenze der Gemeinschaftsbeteiligung in jedem Staat eingehalten werden muß. Außerdem ist beabsichtigt, daß sich die Kommission selbst eine gewisse Handlungsfreiheit vorbehält, um in besonders lohnenden Fällen ein Risikokapital zur Verfügung zu haben.

Artikel 3

Mit diesem Artikel wird die Kommission befugt, diese Ergebnisse zu sammeln, zu verwenden und zu verbreiten. Nach diesem Artikel kann die Kommission im Einvernehmen mit den für die Finanzierung und Durchführung des Projekts Verantwortlichen auch die Auswertung selbst vornehmen. Diese Rechte sind ihr nicht ausschließlich vorbehalten; auch die anderen beteiligten Körperschaften können ihrerseits Berichte und Ergebnisse veröffentlichen.

Mit dem letzten Satz soll sichergestellt werden, daß Angaben über die Zielpersonen des Projekts im Einklang mit den berufsethischen Normen vertraulich behandelt werden.

Artikel 4

Absatz 1 legt fest, welche Rolle die nationalen Regierungen bei der Antragstellung spielen.

Nach Absatz 2 kommen private Organisationen ebenso wie die Lokalbehörden als Empfänger von Gemeinschaftszuschüssen in Frage.

Absatz 3 legt fest, daß bei Vorhaben, welche die Kommission aus eigener Initiative fördern will, die Genehmigung bei der betreffenden nationalen Regierung eingeholt werden muß.

Artikel 5

In Absatz 1 wird die Einsetzung einer beratenden Gruppe und ihre Zusammensetzung festgelegt.

In Absatz 2 wird die Zuständigkeit der Gruppe festgelegt, die sehr weitreichend sein soll. Insbesondere wird ihr die Auswertung und die Herstellung der Beziehungen zwischen den Projekten und den anderen betroffenen Stellen einschließlich der Behörden übertragen. Mit dieser letzten Maßnahme soll unter anderem ein Forum zur Beilegung von möglicherweise auftretenden Streitigkeiten geschaffen werden.

Artikel 6

In diesem Artikel wird festgelegt, daß die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vor Ende 1976 einen Bericht über ihre Tätigkeit auf diesem Gebiet und ihre Vorschläge für künftige Initiativen vorlegen muß. Über diese Tätigkeit und den allgemeinen Stand der Politik zur Bekämpfung der Armut wird auch im jährlichen Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage berichtet werden.

Artikel 7

legt den Termin des Inkrafttretens des Beschlusses im Einklang mit dem üblichen Verfahren fest.